

VERFASSUNGSGEBOT UND WIRKLICHKEIT
DEMOKRATISCHER ORGANISATION
DER GEWERKSCHAFTEN
dargestellt am Beispiel der
Deutschen Postgewerkschaft

TEILDRUCK
DER
INAUGURAL - DISSERTATION

zur
Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte
an dem
Fachbereich Rechtswissenschaft
der
Freien Universität Berlin

vorgelegt von

HEINRICH MEINHARD STINDT
Referendar in Berlin

1973

VERFASSUNGSGEBOT UND WIRKLICHKEIT DEMOKRATISCHER
ORGANISATION DER GEWERKSCHAFTEN

dargestellt am Beispiel der Deutschen Postgewerkschaft

Teildruck der
INAUGURAL - DISSERTATION

zur

Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte

an dem

Fachbereich Rechtswissenschaft

der

Freien Universität Berlin

vorgelegt von

Heinrich Meinhard Stindt

Referendar in Berlin

1973



Erstgutachter : Prof. Dr. iur. Peter Hanau

Zweitgutachter: Prof. Dr. iur., Dr. rer. pol. Franz-Jürgen Säcker

Tag der mündlichen Prüfung: 1. Juni 1973

VERFASSUNGSGEBOT UND WIRKLICHKEIT DEMOKRATISCHER
ORGANISATION DER GEWERKSCHAFTEN
dargestellt am Beispiel der Deutschen Postgewerkschaft

Gliederungsübersicht

- A. Ansatz und Grenzen des Themas
- B. Der innere Aufbau der Gewerkschaften im Rahmen
der Vereinsautonomie
- C. Das Verfassungsgebot demokratischer Organisation
für Koalitionen
- D. Der innere Aufbau am Beispiel der Deutschen Post-
gewerkschaft (DPG)
 - I. Gliederung, Organe, Gruppen (Übersicht)
 - II. Die Aufgabenhäufung bei den Vorständen
 - III. Der Einfluß der Vorstände in anderen Organen
und Gruppen
 - IV. Vorstandsmacht im Individualbereich des Mit-
glieds
 - V. Die Reformansätze in der DPG
 - VI. Zusammenfassung: die umgekehrte Legitima-
tionspyramide
 - VII. Die Organisation anderer DGB-Gewerkschaften
im Vergleich
- E. Zur Konkretisierung des Demokratiegebots im inneren
Aufbau der Gewerkschaften - Thesen und Reformvor-
schläge -

Digitized by the Internet Archive
in 2026

GLIEDERUNG

A	<u>Ansatz und Grenzen des Themas</u>	S.	1
B	<u>Der innere Aufbau der Gewerkschaften im Rahmen der Vereinsautonomie</u>	S.	5
C	<u>Das Verfassungsgebot demokratischer Organisation für Koalitionen</u>	S.	8
I	<u>Einführung</u>	S.	8
II	<u>Die Rechtsprechung</u>	S.	10
	1. Die fehlende Auseinandersetzung mit dem Gebot demokratischer Organisation	S.	10
	2. Ausgewählte Beispiele zur Beschränkung der Organisationsfreiheit von Koalitionen	S.	10
	a) Arbeitskampf	S.	10
	b) Parteifähigkeit von gewerkschaftlichen Untergliederungen	S.	11
	c) Ausschluß	S.	12
III	<u>Der Meinungsstand in der rechtswissenschaftlichen Literatur</u>	S.	15
	1. Ansätze und Hauptgesichtspunkte der zustimmenden herrschenden Meinung	S.	15
	a) Der Öffentlichkeitsstatus der Koalition	S.	16
	b) Die Normsetzungsbefugnis der Koalition	S.	18
	c) Die gesellschaftsdemokratisierende Wirkung des Sozialstaatsgebots	S.	20
	d) Der Schutz vor Mißbrauch sozialer Macht durch demokratische Organisation des Machtträgers	S.	22
	e) Das Demokratiegebot als Regelung im Konflikt zwischen kollektiver und individueller Koalitionsbetätigung	S.	23

2.	Gegner eines verfassungsrechtlich herleitbaren Demokratiegebots	S.	23
IV	<u>Zusammenfassung und eigener Standpunkt</u>	S.	27
V	<u>Die fehlende Gebotskonkretisierung</u>	S.	34
1.	Bisherige Ansätze	S.	34
2.	Die Notwendigkeit praxisbezogener Konkretisierung	S.	37
D	<u>Der innere Aufbau am Beispiel der Deutschen Postgewerkschaft (DPG)</u>	S.	38
	Vorbemerkung	S.	38
I	<u>Gliederung, Organe, Gruppen (Übersicht)</u>	S.	38
II	<u>Die Aufgabenhäufung bei den Vorständen</u>	S.	41
1.	Zur Entstehungsgeschichte der Aufgabenhäufung beim Hauptvorstand	S.	41
a)	Der lückenhafte Katalog der ersten Satzung von 1949	S.	43
b)	Die Vorschläge des Hauptvorstandes zur Aufgabenerweiterung	S.	44
aa)	Satzungsentwurf 1951	S.	44
bb)	Der Aufgabenkatalog der Satzung 1953	S.	45
2.	Die Bedeutung einzelner Aufgaben des Hauptvorstandes (§ 22 Satzung der DPG 1971)	S.	48
a)	Widerstandsrecht	S.	48
b)	Gewerkschaftlicher Notstand	S.	49
c)	Tarifwesen	S.	50
aa)	Willensbildung und Verhandlungen	S.	51
bb)	Urabstimmung und Arbeitskampf	S.	54
d)	Wahlvorbereitung und Kandidatenauswahl	S.	57
e)	Personalbereich	S.	59
f)	Finanzen	S.	61
aa)	Beitrag	S.	62
bb)	Haushalt	S.	63
cc)	Vermögensverwaltung	S.	64
g)	Gewerkschaftliche Presse	S.	66
h)	Schulung und Bildung	S.	69

3.	Die Besetzung und Arbeitsweise des Hauptvorstandes	S. 70
a)	Besetzung	S. 70
aa)	Haupt- und ehrenamtliche Funktionäre	S. 70
bb)	Selbstergänzung	S. 75
b)	Arbeitsweise	S. 77
4.	Die Vorstände auf Bezirksebene	S. 81
a)	Aufgaben	S. 81
aa)	Werbung und Schulung	S. 81
bb)	Kandidatenauswahl	S. 82
cc)	Rechtsschutz	S. 83
dd)	Finanzverwaltung	S. 83
ee)	Information	S. 83
b)	Besetzung	S. 84
c)	Arbeitsweise	S. 86
5.	Die Vorstände auf Orts- und Amtsebene	S. 87
a)	Aufgaben	S. 88
aa)	Kandidatenauswahl für Personalratswahlen und Wahlen zur Personaljugendvertretung	S. 88
bb)	Einfluß auf die Ämter der DBP	S. 92
cc)	Schulung	S. 93
dd)	Verwaltung des Ortsverwaltungsvermögens	S. 93
ee)	Information der Mitglieder	S. 93
b)	Besetzung	S. 94
c)	Arbeitsweise	S. 96
III	<u>Der Einfluß der Vorstände in anderen Organen und Gruppen</u>	S. 98
1.	Die Amtsgruppenhauptversammlung	S. 98
a)	Aufgaben	S. 98
b)	Der Einfluß des Amtsgruppenvorstandes	S. 98
aa)	Teilnahme und Antragsrecht	S. 99
bb)	Vorbereitung, Inhalt und Ablauf der Ver- sammlung	S. 99
c)	Die Apathie der Mitglieder	S. 101
2.	Die Jahreshauptversammlung auf Ortsebene	S. 102
a)	Die Aufgaben der Vorstandsanweisung und Dele- giertenwahl	S. 102

b)	Der Einfluß des Ortsverwaltungsvorstandes	S.	103
aa)	Die Delegation von Vorstandsmitgliedern	S.	103
bb)	Antragsmöglichkeit, Vorbereitung und Leitung der Versammlung	S.	103
3.	Gruppen ohne Organcharakter auf Amts- und Ortsebene	S.	105
4.	Der Bezirkstag	S.	107
a)	Aufgaben	S.	107
b)	Der Einfluß des Bezirksvorstandes	S.	108
aa)	Die Delegation von Vorstandsmitgliedern	S.	108
bb)	Einfluß auf Inhalt und Ablauf des Bezirkstages	S.	110
	α) Tagesordnung und Versammlungsleitung	S.	110
	β) Antragsrecht und Bildung der Antragskommission	S.	111
	γ) Stimmrecht, Selbstwahl und Entlastung	S.	112
5.	Gruppen ohne Organcharakter auf Bezirksebene	S.	115
6.	Der Gewerkschaftskongreß	S.	116
a)	Aufgaben der Kontrolle und Weisung	S.	116
b)	Der Einfluß des Bezirksvorstandes und des Hauptvorstandes	S.	117
aa)	Die Kongreßbesetzung	S.	117
	α) Die nichtzwingende Berücksichtigung der DPG-Mitgliederstruktur	S.	117
	β) Die mögliche Delegation von Hauptvorstandsmitgliedern	S.	120
bb)	Die Kongreßvorbereitung	S.	124
	α) Zeitpunkt und Tagesordnung	S.	124
	β) Antragsrecht	S.	125
	γ) Die Vorberatung der Antragskommission	S.	127
	δ) Information der Delegierten	S.	131
cc)	Die Steuerung des Kongreßablaufs	S.	132
	α) Tagungsleitung	S.	132
	β) Geschäftsordnung	S.	133
	γ) Disziplin und Abstimmung	S.	134

	(1) Änderung der Tagesordnung	S.	134
	(2) Rechenschaftsberichte und Entlastung	S.	135
	(3) Antragsberatung	S.	137
	(4) Einzel- und Pauschalabstimmung	S.	140
	(5) Festlegen der Richtlinien für die künftige Gewerkschaftsarbeit	S.	144
	§) Wahlen	S.	146
7.	Der Gewerkschaftsausschuß	S.	148
	a) Kontroll-, Beratungs- und Beschwerdeorgan	S.	148
	b) Die weitgehende Unabhängigkeit von den Vorständen	S.	152
8.	Die Revisionskommission	S.	154
	a) Die Kontrolle der Einnahmen und Ausgaben	S.	154
	b) Besetzung	S.	155
9.	Gruppen ohne Organcharakter auf Bundesebene	S.	156
IV	<u>Vorstandsmacht im Individualbereich des Mitglieds</u>	S.	158
1.	Aufnahme	S.	158
2.	Rechte	S.	161
	a) Information	S.	161
	b) Meinungsäußerung	S.	163
	c) Stimm- und Wahlrecht	S.	165
	d) Unterstützungen	S.	166
3.	Pflichten	S.	167
	a) Beitrag	S.	167
	b) Solidarität	S.	167
4.	Ausschluß	S.	168
V	<u>Die Reformansätze in der DPG</u>	S.	170
VI	<u>Zusammenfassung: die umgekehrte Legitimationspyramide</u>	S.	174
	1. Bestandsaufnahme	S.	174
	2. Bewertung	S.	188
VII	<u>Die Organisation anderer DGB-Gewerkschaften im Vergleich</u>	S.	193
	1. Die sechzehn Einzelgewerkschaften	S.	193
	2. Beschränkung der Untersuchung	S.	194

3.	<u>IG Metall</u>	S.	195
a)	Zum Aufgabenbereich des Vorstandes auf Bundesebene	S.	195
b)	Zur Unabhängigkeit anderer Bundesorgane	S.	196
c)	Zum Vorstandseinfluß im Individualbereich	S.	197
4.	<u>ÖTV</u>	S.	198
a)	Zum Aufgabenbereich des Hauptvorstandes	S.	198
b)	Zur Unabhängigkeit anderer Bundesorgane	S.	199
c)	Zum Vorstandseinfluß im Individualbereich	S.	200
5.	<u>GEW</u>	S.	201
a)	Zum Aufgabenbereich des Hauptvorstandes und geschäftsführenden Hauptvorstandes	S.	202
b)	Zur Unabhängigkeit der anderen Bundesorgane	S.	203
c)	Zum Vorstandseinfluß im Individualbereich	S.	204
6.	<u>Ergebnis</u>	S.	205

E	Zur Konkretisierung des Demokratiegebotes im inneren Aufbau der Gewerkschaften - Thesen und Reformvorschläge -	S.	207
I	<u>Thesen zur rechtlichen Gebotskonkretisierung</u>	S.	207
II	<u>Reformvorschläge zur demokratischen Organisation einer Gewerkschaft</u>	S.	213
1.	<u>Allgemeines</u>	S.	213
2.	<u>Einzelne konkrete Vorschläge</u>	S.	213
a)	Zur sachgerechten Aufgabenverteilung	S.	213
b)	Zur Organbildung	S.	216
c)	Zum Individualbereich des Mitgliedes	S.	220
	Abschlußbemerkung	S.	220

Verzeichnis der Abkürzungen

a. a. O.	am angegebenen Ort
abl.	ablehnend
Abs.	Absatz
AcP	Archiv für die civilistische Praxis (Zeitschrift)
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
AP	Nachschlagewerk des Bundesarbeitsgerichts - Arbeitsrechtliche Praxis
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz
AR-Blattei	Arbeitsrecht-Blattei, Handbuch für die Arbeits- rechtspraxis
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
ArbuR	Arbeit und Recht, Zeitschrift für Arbeits- rechtspraxis
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGE	Ämtliche Entscheidungssammlung des Bundesarbeitsgerichts
BB	Der Betriebsberater (Zeitschrift)
Bd.	Band
DB	Der Betrieb (Zeitschrift)
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Ämtliche Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
Bl.	Blatt
BVerfGE	Ämtliche Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DöV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
f., ff.	folgende

G.	Gesetz
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GM	Gewerkschaftliche Monatshefte (Zeitschrift)
GP	Gewerkschaftliche Praxis (Zeitschrift, hrsg. Deutsche Postgewerkschaft, Frankfurt)
GS	Großer Senat
h. L.	herrschende Lehre
Hrsg., hrsg.	Herausgeber, herausgegeben
insbes.	insbesondere
i. S.	im Sinne
i. V. mit	in Verbindung mit
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
JurA	Juristische Analysen
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
LM	Lindenmaier-Möhring, Nachschlagewerk des Bundesgerichtshofs
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht (Zeitschrift)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
RdA	Recht der Arbeit (Zeitschrift)
RGZ	Amtliche Entscheidungssammlung des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rspr.	Rechtsprechung
s.	siehe
S.	Seite
Staat	Der Staat, Zeitschrift für Staatslehre, öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte
TVG	Tarifvertragsgesetz
u.	und
Urt.	Urteil
v.	vom, von
VereinsG	Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts
vgl.	vergleiche
VVdStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer

z. B.	zum Beispiel
ZfA	Zeitschrift für Arbeitsrecht
ZPO	Zivilprozeßordnung
zust.	zustimmend

A. Ansatz und Grenzen des Themas

Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften können als Koalitionen im Sinne des Art. 9 Abs. 3 GG in Verbindung mit den Vorschriften des Tarifvertragsgesetzes ¹⁾ Rechtsnormen setzen. Ihnen sind bedeutende, im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben übertragen. Diese oft beschriebenen Wirkungsbereiche beeinflussen unmittelbar und nachhaltig das Arbeits-, Wirtschafts- und politische Leben in der Bundesrepublik. Die Frage nach den wirklichen Machträgern, nach dem inneren Aufbau der Koalitionen, ist deshalb faktisch und rechtlich interessant wie notwendig.

In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird seit langer Zeit grundsätzlich diskutiert, ob Gewerkschaften demokratisch organisiert sein müssen. Die Befürworter überwiegen eindeutig. Neben behutsamen Äußerungen gibt es entschlossene Forderungen. "Der Nachweis, daß eine Gewerkschaft undemokratisch organisiert ist oder undemokratisch verwaltet wird, ist ein rechtlicher Grund für die Verweigerung der Tarifautonomie, das heißt, der Tariffähigkeit". (Biedenkopf) ²⁾ Bei Fehlen einer demokratischen Infrastruktur ist Ridder der Ansicht: "Die Gewerkschaft dürfte nicht einmal eine Meinung oder einen Willen kundtun, ja sie könnte es nicht; denn was die demokratisch nicht legitimierten Organe äußern würden, wäre möglicherweise nur Meinung oder Wille der Organwalter, oder, je nach der Organisationsstruktur, höchstens der Wille einer Minderheit der Mitglieder; jedenfalls wäre die Übereinstimmung von Organwalterwillen und Mehrheitswillen der Mitgliedschaft nicht verifizierbar. Die Gewerkschaft muß also eine

1) TVG vom 25. August 1969 (BGBl I, S. 1323) vgl. dort §§ 1, 4.

2) in: Duvernell, (Hrsg.) Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie als Probleme der modernen Demokratie, 1968, S. 211.

demokratische Struktur aufweisen." ¹⁾

Die Gewerkschaften des Deutschen Gewerkschaftsbundes sind - nach der Bundessatzung - davon überzeugt, daß sie die rechtlichen Voraussetzungen erfüllen. Der außerordentliche Kongreß des DGB beschloß 1971 ausdrücklich: "Der Bund und die in ihm vereinigten Gewerkschaften sind demokratisch aufgebaut." ²⁾

Eine Feststellung in eigener Sache, an die wesentliche Rechtsfolgen geknüpft werden, bedarf der Überprüfung durch Wissenschaft und Praxis. Doch es gibt hier keine entwickelten Prüfskalen und Maßstäbe. Was im einzelnen unter den für den Aufbau verbindlichen "demokratischen Grundsätzen" verstanden werden muß, ist "ein noch ganz unerforschtes Gebiet" (Hanau) ³⁾.

Jeder rechtliche Lösungsvorschlag, der die Aussicht haben soll, in der Praxis beachtet und angewandt zu werden, hat die tatsächlich gewachsenen Formen und vorhandenen Probleme innerer Organisation einzubeziehen, um von dort aus konfliktlösend zu wirken. Die rechtliche Konkretisierung eines Demokratiegebots für Koalitionen setzt demzufolge die Darstellung des bestehenden inneren Aufbaus voraus. Hier liegen Ansatz, Schwerpunkt und Grenzen der Untersuchung.

Die Arbeit bezieht sich im theoretischen Teil auf die Organisation (innere Gliederung und Willensbildung) ⁴⁾ der Koalitionen,

- 1) Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (1960), S. 42/43 (in Konsequenz seiner Auslegung des Sozialstaatsgebots nach Art. 20 GG; die Hervorhebung ist im Zitat enthalten).
- 2) § 2 Nr. 2 a Satzung des DGB, gültig ab 1. Juli 1971.
- 3) In einer Besprechung von Säcker, Grundprobleme der kollektiven Koalitionsfreiheit, NJW 71, 1402.
- 4) Organisation wird mit innerem Aufbau gleichgesetzt und soll als Oberbegriff die Bereiche der inneren Gliederung (= Struktur) und internen Willensbildung umfassen; vgl. auch Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz (GG), Art. 9 Rdnr. 57.

im tatsächlichen Teil auf die Gewerkschaften des DGB. Ausgangspunkt ist der derzeitige Meinungsstand zum Problem des rechtlichen Gebots demokratischer Organisation der Koalitionsverbände (Arbeitgebervereinigungen und Gewerkschaften im Sinne des Art. 9 Abs. 3 GG). Aufgezeigt werden das - abstrakte - Diskussionsstadium und - bisher unzureichende - Versuche zur Gebotskonkretisierung.

Die Darstellung des tatsächlichen inneren Aufbaus der Deutschen Postgewerkschaft und ein kurzer Vergleich mit anderen DGB-Gewerkschaften bilden den Hauptteil der Untersuchung. Sie soll den Bezug künftiger rechtswissenschaftlicher Diskussion auf die bestehende Praxis erleichtern, indem sie Vorstands- und Mitgliederstellung an neuralgischen Punkten aufzeigt und damit Ansätze zur Konkretisierung der "demokratischen Grundsätze" bietet. Die Schlußthesen des Verfassers sind nur als kurzer Ausblick auf eine mögliche Themenfortführung zu verstehen.

Das Gebot demokratischer Organisation wird grundsätzlich für Koalitionen ¹⁾, d.h. sowohl für Arbeitgeberverbände als auch für Gewerkschaften aufgestellt und diskutiert ²⁾. Zur Begründung wird auf die einheitlich geltende verfassungsrechtliche Klammer des Art. 9 Abs. 3 GG verwiesen ³⁾. Dies als zutreffend vorausgesetzt, müßte zu der Konsequenz führen, eine Untersuchung über innere Gliederung und Willensbildung auf beide Koalitionsparteien zu erstrecken. Eine Darstellung des inneren Aufbaus beider Seiten hätte beim Detailanspruch der Arbeit jedoch den Umfang der Dissertation gesprengt. Die Wahl des Verfassers fällt auf die DGB-Gewerkschaften, da diese als bedeutendste Mitglieder-

1) Zum Begriff der Koalition vgl. etwa Nipperdey/Säcker, AR-Blattei D, Berufsverbände I, unter C (Einleitung); Maunz/Dürig/Herzog, Art. 9 Rdnr. 96; Ramm, RdA 68, 412 ff. (417).

2) Säcker, Grundprobleme, S. 29 ff.; Mayer-Maly RdA 1965, 430; Kriele VVDStRL 29, 46 ff. (77/78).

3) S. Fn. 1

bände eine Darstellung von Gebot, Anspruch und Wirklichkeit innerer Demokratie am dringlichsten erscheinen lassen ¹⁾.

Innerhalb der DGB-Gewerkschaften beschränkt sich die Arbeit in der ausführlichen Darstellung auf den inneren Aufbau der Deutschen Postgewerkschaft (DPG), der dann in einigen Punkten mit dem anderer Organisationen verglichen wird. Die DPG als relativ kleine DGB-Gewerkschaft erfaßt etwa Zweidrittel der bei der Deutschen Bundespost Beschäftigten und verfügt damit über einen sehr hohen Organisationsgrad. Sie ist in letzter Zeit, insbesondere durch eine von deren Hauptvorstand veröffentlichte, selbstkritische Bestandsaufnahme eigener Gewerkschaftsorganisation und -aktivität ²⁾ wie durch Vorschläge zur Reform des DGB ³⁾ und der Einzelgewerkschaften, als federführend in der Diskussion und Praxis innergewerkschaftlicher Demokratie bekannt geworden. Als Beispiel der Gewerkschaftswirklichkeit scheint sie deshalb besonders geeignet und interessant.

- 1) Zum inneren Aufbau von Arbeitgeberorganisationen und zu ihrer (für die Öffentlichkeit weithin intransparenten) internen Willensbildung vgl. die Ausführungen bei Noé, Gebändigter Klassenkampf, Tarifautonomie in der Bundesrepublik Deutschland (Der Konflikt zwischen Gesamtmetall und IG Metall vom Frühjahr 1963), 1970, S. 119 ff., 185 ff.
- 2) Bericht einer Hauptvorstandskommission zum "Selbstverständnis der Gewerkschaften" (zitiert: "Gewerkschaftliches Selbstverständnis"), auszugsweise in: "Gewerkschaftliche Monatshefte" (GM) 1971, 349 ff.; vollständig abgedruckt in: "Gewerkschaftliche Praxis", Monatsschrift der Deutschen Postgewerkschaft für Mitarbeiter und Personalräte (GP), 1971, 125 ff.
- 3) Vgl. Anträge 81, 82, 92 der DPG (zur "Realisierung demokratischer Spielregeln in einem Bund") in: Anträge und Entschliessungen an den außerordentlichen Bundeskongreß des Deutschen Gewerkschaftsbundes vom 14. - 15. Mai 1971 in Düsseldorf mit den Empfehlungen der Antragskommission (hrsg. DGB, o. J., Manuskript, nicht im Handel), S. 31 f., 34 f.

D Der innere Aufbau am Beispiel der Deutschen Postgewerkschaft (DPG)

Vorbemerkung

Die Untersuchung des Problems, ob und wie eine Gewerkschaft im einzelnen nach "demokratischen Grundsätzen" organisiert ist, kann - solange und gerade weil juristische Maßstäbe nicht entwickelt sind - die Regelung des Verhältnisses Mitgliedschaft - Vorstand unter verschiedenen Gesichtspunkten behandeln.

Im folgenden liegt das entscheidende Gewicht darauf, den Einfluß des Mitglieds in allen Stufen der Organisation nachzuweisen und den Strom der Legitimation und Willensbildung zu verfolgen. Von Seiten der Rechtslehre ¹⁾ wird bereits entschieden gefordert, daß die Richtung in einer demokratischen Organisation grundsätzlich von unten nach oben, vom Mitglied zum Vorstand gehen muß.

Um die vielfältigen Beziehungen zwischen den möglichen Gegenpolen "Vorstand" und "Mitgliedschaft" sichtbar zu machen, wird die nachprüfbare Stellung und Bedeutung der Vorstände im Verhältnis zu den Mitgliedern als Kontrollorganen, Gruppen oder Einzelpersonen dargestellt. Als Material dienen neben Satzungen vornehmlich Protokolle, Geschäfts- und Tätigkeitsberichte, Richtlinien, Organbeschlüsse und innergewerkschaftliche Veröffentlichungen. Der Verfasser ist bemüht, sämtliche Kritik an der Organisation der Gewerkschaften mit Zitaten aus deren eigenen Reihen zu belegen.

I Gliederung, Organe, Gruppen (Übersicht)

Von den über 20 Millionen Arbeitnehmern der Bundesrepublik organisierte der DGB 1971 fast 7 Millionen ²⁾. Die Deutsche Post-

1) Vgl. Ridder, Gewerkschaften, S. 19.

2) ArbuR 1973, 142. Genau waren am 31. 12. 1972 6985 548 Personen organisiert.

gewerkschaft hatte am 31. Oktober 1970 359 595 Mitglieder, von 487 113 Beschäftigten der Deutschen Bundespost erfaßte sie damit rund zwei Drittel ¹⁾. Hiervon waren 231 635 Beamte, 29 162 Angestellte und 98 798 Arbeiter.

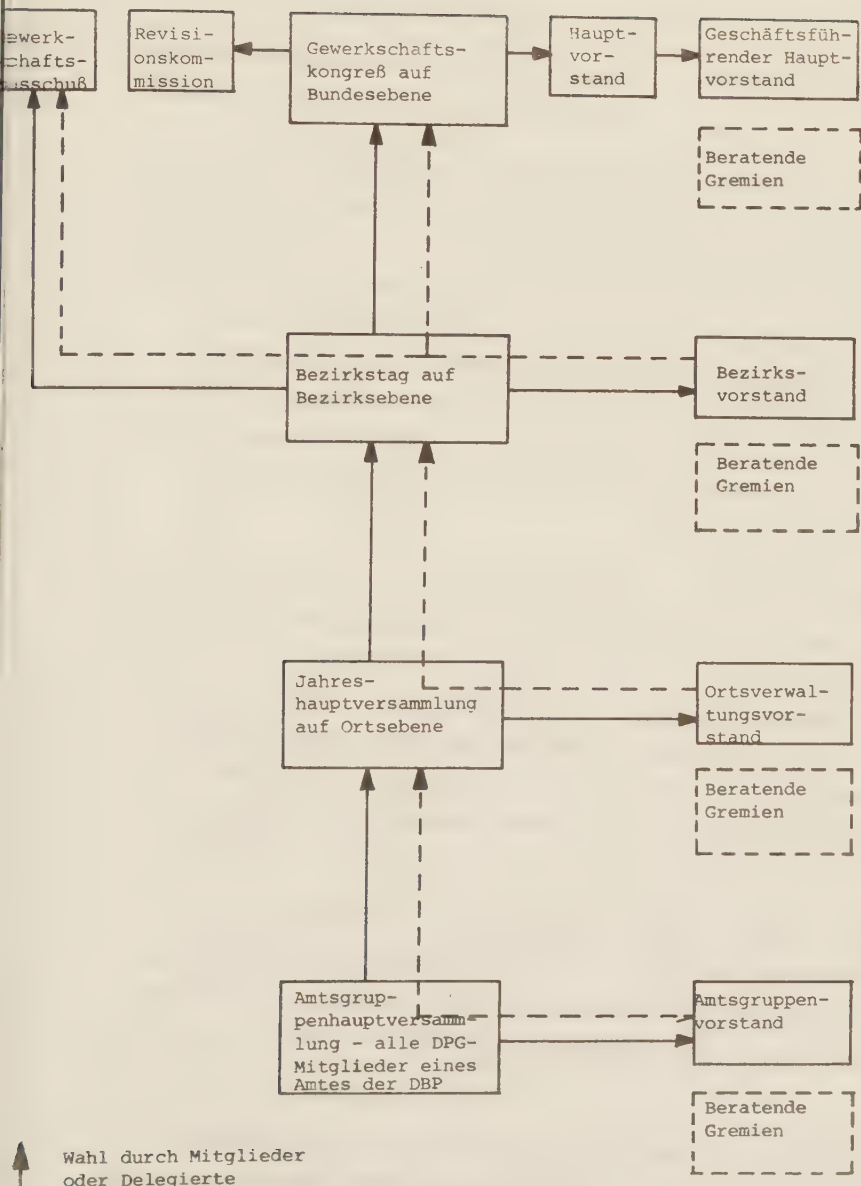
Die DPG ist vertikal in drei bzw. vier Stufen gegliedert. Auf Ortsebene bestehen in Orten mit einem selbständigen Amt Ortsverwaltungen, deren Organe die Jahreshauptversammlung und der Vorstand sind. Sofern Orte mehrere selbständige Ämter haben, gliedern sich die Ortsverwaltungen in Amtsgruppen mit der Amtsgruppenthauptversammlung und dem Amtsgruppenvorstand. Revisoren und Mitarbeiter (Vertrauensleute) sind keine Organe.

In 22 Bezirken bestehen am Sitz der jeweiligen Oberpostdirektion Bezirksverwaltungen mit den Organen Bezirkstag und Bezirksvorstand. Daneben bestehende Personengruppen- und Fachausschüsse sind - auch sofern von Konferenzen gewählt - lediglich beratende Gremien und wie die Revisoren ohne Organcharakter.

Auf Bundesebene gibt es vier Organe: Gewerkschaftskongreß als oberste beschlußfassende Versammlung, Hauptvorstand als oberstes ausführendes Organ, Gewerkschaftsausschuß mit gemischten Kompetenzen der Kontrolle, Beratung und Prüfung von Beschwerden, zuletzt die Revisionskommission vornehmlich zu Kassensprüfungen. Ohne Organcharakter beraten Abteilungskonferenzen, Fachausschüsse und Personengruppen.

Zur Veranschaulichung das folgende Schema:

1) Geschäftsbericht DPG 68/71 S. 957. Am 31. 12. 1971 hatte die DPG 373 184 Mitglieder, vgl. ArbuR 1972, 156, Ende 1972 zusätzlich 17 604, vgl. ArbuR 1973, 142



↑ Wahl durch Mitglieder oder Delegierte

↑ Beteiligungsmöglichkeit der Vorstände

VI. Zusammenfassung: die umgekehrte Legitimationspyramide

1. Bestandsaufnahme

Zum Vorstands- bzw. Mitgliedereinfluß ist als Ergebnis der vorstehenden Untersuchung ¹⁾ festzuhalten:

I. Die Gliederung der DPG orientiert sich am Aufbau des sozialen Gegenspielers, der Deutschen Bundespost. Den Ämtern der DBP entsprechen die Amtsverwaltungen der DPG, den Oberpostdirektionen die Bezirksverwaltungen, dem Bundespostministerium die zentrale Hauptverwaltung. Nur die Ortsverwaltungen sind bei der DPG als zusätzliche Stufe eingebaut. Jede Ebene bis zum Bezirk hat mit dem Vorstand und der Mitglieder- bzw. Delegiertenversammlung jeweils nur zwei Organe, die Bundesebene daneben noch den Gewerkschaftsausschuß und die Revisionskommission. (S. 38 - 40)

II. Satzung und Praxis zeigen eine starke Aufgabenhäufung bei den Vorständen, die mit einem Aufgabenentzug (Mindergewicht) bei anderen Organen korrespondiert. Die Konzentration beinhaltet neben notwendigen organisatorischen Tätigkeiten Befugnisse von grundsätzlicher gewerkschaftspolitischer Bedeutung innerhalb und außerhalb der Gewerkschaft. Nach staatsrechtlicher Terminologie erfaßt sie Kompetenzen exekutiver, legislativer und judikativer Art.

1. Ein geschichtlicher Rückblick zeigt, daß der detaillierte Aufgabenkatalog des Hauptvorstandes (§ 22 der Satzung) zum überwiegenden Teil von diesem selbst den Kongressen vorgeschlagen und dort zumeist ohne Erläuterung und Diskussion beschlossen wurde. (S. 41 - 48)

2. Hervorzuheben sind die folgenden Vorstandsaufgaben und -kompetenzen, deren Übertragung und Ausgestaltung unter dem Gesichtspunkt weitgehender Mitgliederbeteiligung problematisch erscheint

1) Die dort gewählte Reihenfolge wird in der Zusammenfassung wiederverwandt.

a) Maßnahmen nach Art. 20 Abs. 4 GG (politischer Widerstand) werden nur vom Hauptvorstand, notfalls allein vom geschäftsführenden Hauptvorstand beschlossen. (S. 48 - 49)

b) Im - möglicherweise auch einen innergewerkschaftlichen Zustand umschreibenden - gewerkschaftlichen Notstand ist es allein dem Hauptvorstand gestattet, Abwehrmaßnahmen gegen jede Art von Störung (auch gegen eventuelle oppositionelle Gruppen innerhalb der DPG) zu beschließen. (S. 49 - 50)

c) Die Entscheidungen im Tarifbereich hat - entsprechend der zentral verhandelnden Deutschen Bundespost - ebenfalls der Hauptvorstand zu treffen. Zwar führen Kommissionen beratender Abteilungskonferenzen die eigentlichen Lohnverhandlungen durch. Die Konferenzen sind jedoch personell und sachlich (Besetzung, Leitung, Information und Beratung durch Experten des Hauptvorstandes) eng mit der Gewerkschaftsleitung verknüpft. Diese behält satzungsgemäß immer die letzte Entscheidung aller Forderungen. (S. 51 - 54) Die Möglichkeit einer besonderen Streikurabstimmung ist nicht geregelt. Die allgemeine Urabstimmung über "besonders wichtige Gewerkschaftsangelegenheiten" kann außer vom Hauptvorstand nur von einem Gewerkschaftskongreß mit Zwei-Drittel-Mehrheit beschlossen werden. Zwischen den Kongressen hat somit der Hauptvorstand das alleinige Beschluß- und Durchführungsrecht. Nur er beschließt auch über Arbeitskampfmaßnahmen und die Höhe der Unterstützungen bei Arbeitseinstellungen. (S. 54 - 56)

d) Dem Hauptvorstand ist vorbehalten, Wahlen (zum Personalrat, zu Selbstverwaltungskörperschaften) vorzubereiten, insbesondere die entsprechenden Kandidatenlisten aufzustellen. Das wichtigste Beispiel ist die zentrale Kandidatenaufstellung zur Wahl des Hauptpersonalrats. (S. 57 - 58)

Die vier bisher genannten Kompetenzen wirken gleichzeitig innerhalb und außerhalb der Gewerkschaft. Die folgenden Befugnisse betreffen primär den innergewerkschaftlichen Bereich.

e) Auf personellem Gebiet entscheidet der Hauptvorstand über die Beschäftigung sämtlicher hauptamtlichen Funktionäre (auf Bezirksebene im Einvernehmen mit dem Bezirksvorstand). Er legt die Gehälter - auch die der eigenen hauptamtlichen Mitglieder - und Arbeitsbedingungen fest, im Rahmen des Betriebsverfassungsgesetzes unter Beteiligung eines Betriebsrates bei der Hauptverwaltung. Seit 1972 bilden Angestellte des Hauptvorstandes - juristisch problematisch, nach der Satzung aber möglich, einen "Amtsgruppe Hauptvorstand".(S. 59 - 61)

f) Die Aufteilung des Finanzbereichs unterstreicht ebenfalls die Bedeutung der Gewerkschaftsleitung. Der Hauptvorstand erhält Zweidrittel des Beitragsaufkommens. Er berät und beschließt den Haushaltsplan - ohne Mitwirkung eines anderen Organs. Satzungs-gemäß obliegt ihm auch die Vermögensverwaltung. Seit dem 10. o. Kongreß 1971 sind die Gesellschafter und Aufsichtsratsmitglieder der Verwaltungs GmbH allerdings vom Kongreß zu wählen.
(S. 64 - 66)

g) Die gewerkschaftliche Presse untersteht allein der Verantwortung des Hauptvorstandes. Das Sekretariat für Presse, Funk und Fernsehen ist über das Hauptsekretariat direkt dem Gewerkschaftsvorsitzenden unterstellt.(S. 66 - 69)

h) Schulung und Bildung der Mitglieder und Funktionäre sind von Weisungen und finanzieller Unterstützung des Hauptvorstandes abhängig.(S. 69 - 70)

Weitere Kompetenzen, z.B. auf Gewerkschaftskongressen, im

Ausschlußverfahren etc., werden weiter unten in anderem Zusammenhang erwähnt.

3. a) Der vierundvierzigköpfige Hauptvorstand besteht aus ehren- und hauptamtlichen Mitgliedern. Letztere können je nach der Zahl besoldeter 1. Bezirksvorsitzender - die nach der Satzung immer zum Hauptvorstand gehören - die Mehrheit bilden. Diese reicht für fast alle wichtigen Entscheidungen aus. Mit Ausnahme der 1. Bezirksvorsitzenden wird der Hauptvorstand vom Gewerkschaftskongreß gewählt. Die Gewerkschaftsführung selbst legt in der Praxis regelmäßig eine vorbereitete Kandidatenliste vor und schlägt sich darauf zur Wiederwahl vor. Nachzuwählende Beisitzer sind vorher mit den Abteilungskonferenzen abgestimmt. Gegenkandidaten sind ungewöhnlich. Die Fluktuation ist gering. Bei Ausfall von Mitgliedern kann sich der Hauptvorstand selbst ergänzen. Sogar Vorsitzende können ohne Kongreßmandat im Amt sein.
(S. 70 - 76)

b) Der Hauptvorstand wählt aus seiner Mitte einen achtköpfigen geschäftsführenden Hauptvorstand. Nach der Satzung gehören zu ihm die hauptamtlichen drei Vorsitzenden und der Hauptkassierer, die anderen Mitglieder müssen ehrenamtliche Beisitzer sein. Die Arbeitsteilung richtet sich im einzelnen je nach Geschäftsordnungen. Die laufenden Dienstgeschäfte werden ausschließlich von den hauptamtlichen Mitgliedern der Geschäftsführung erledigt, die sich der Unterstützung der Hauptverwaltung bedienen. Bei der Verteilung auf nur vier Hauptvorstandsmitglieder kann die Belastung so groß sein, daß die Angestellten und nicht gewählten Sekretäre zum Teil selbständig entscheiden, zumindest aber gewichtigen Einfluß ausüben können. Vorsitzende, Hauptkassierer und Hauptsekretär bereiten mit Hilfe der Sekretariate die Sitzungen der Geschäftsführung (tagt mindestens alle sechs Wochen) und des Hauptvorstandes (tagt mindestens viermal im Jahr) vor. Die wichtigsten Sekretariate sind direkt dem Vorsitzenden unter-

stellt. Die Verwaltungsarbeit wird von der Hauptvorstandskommission "Gewerkschaftliches Selbstverständnis" selbst als "in organisatorischer Hinsicht systematisches Neben- und Durcheinander" kritisiert. (S. 77 - 80)

4. 5. Bei den Vorständen auf Bezirks- und Orts- bzw. Amtsebene ist gleichfalls eine starke Aufgabenhäufung zu verzeichnen. Der Bezirksvorstand leitet Schulung und Bildung der Funktionäre wie die bezirkliche Organisations- und Werbetätigkeit. Ihm obliegt die Kandidatenaufstellung für den Bezirkspersonalrat. Er verwaltet die bezirklichen Finanzen. Auf dem Gebiet der Information bildet er im Bezirk die zentrale Schaltstelle zwischen dem Hauptvorstand und unterer Mitgliederebene. Ihm untersteht die gesamte bezirkliche Presse.

Der vom Bezirkstag gewählte Bezirksvorstand besteht außer dem zumeist besoldeten 1. Bezirksvorsitzenden nur aus ehrenamtlichen Mitgliedern, die häufig noch Vorstandsmitglieder auf Orts- bzw. Amtsebene sind. Der Vorstand schlägt sich regelmäßig selbst zur Wiederwahl vor. Bei Ausscheiden einzelner Mitglieder ergänzt er sich intern durch Zuwahl. Die laufenden Arbeiten werden innerhalb des geschäftsführenden Bezirksvorstandes von einer 'Geschäftsleitung' durchgeführt, die aus dem 1. Bezirksvorsitzenden und den besoldeten Sekretären besteht. Da letztere von Weisungen des 1. Vorsitzenden abhängig sind, liegt die tägliche Entscheidungsgewalt schließlich bei einem hauptamtlichen Funktionär. (S. 81 - 87)

Auf Amt- und Ortsebene gibt es nur ehrenamtliche Vorstandsmitglieder. Diese entscheiden über Vermögensverwaltung (dazu gehören auch Beitragsgelder, die aber nur den Ortsverwaltungen zustehen), Mitgliederschulung, Werbung und Betreuung (Vertrauensleutearbeit) wie Information. Die wichtigste Aufgabe ist die Kandidatenauswahl für örtliche Personalratswahlen und Wahlen zur Personaljugendvertretung. Nach Richtlinien des Haupt-

vorstandes sollen die Vorschlagslisten zwar in Mitgliederversammlungen zur Diskussion gestellt werden. Die Entscheidung verbleibt jedoch bei den Vorständen.

Auch auf unterster Ebene sind Ämterhäufungen die Regel. Personalräte und Vorstände sind weitgehend identisch. Die Vorstandsmitglieder leiten gleichzeitig die ihn beratenden Ausschüsse. Die Vorstände werden von Mitglieder- bzw. Delegiertenversammlungen gewählt, die satzungsgemäß zur Geschäftsführung zählenden Personen einzeln und geheim. Wiederwahlen sind die Regel, da es selten Gegenkandidaturen gibt. Die Selbstergänzung ist seit dem 10. o. Kongreß 1971 insofern modifiziert, als die Nachwahl eines 1. Amtsgruppenvorsitzenden von der nächsten Vierteljahresversammlung vorgenommen und von der folgenden Amtsgruppenthauptversammlungen bestätigt werden muß. (S. 87 - 97)

III. Die Aufgabenhäufung bei den Vorständen ist um so bedeutender, unter dem Gesichtspunkt breiter Mitgliederbeteiligung aber auch problematischer, je geringer die anderen Organe und Gruppen ein (im weitesten Sinne) kontrollierendes Gegengewicht bilden. In letzterer Hinsicht eher hemmend als fördernd erweisen sich folgende Punkte:

1. Die Amtsgruppenthauptversammlung, die auf der untersten Organisationsstufe als dem dortigen Vorstand übergeordnetes Organ den Mitgliedereinfluß garantieren könnte, tritt nur in jährlichem Abstand zusammen. Auch die Mitglieder des Amtsgruppenvorstandes haben Antrags- und Stimmrechte, die insbesondere bei dem oft 10% der Mitglieder nicht übersteigenden Versammlungsbesuch von ausschlaggebender Bedeutung sein können. Schriftliche Anträge aus der Mitgliedschaft müssen vorher beim Vorstand eingereicht werden. Dieser kann sich auch an seiner eigenen Entlastung und Neuwahl beteiligen. Er bereitet zudem die

Versammlung vor, stellt die Tagesordnung auf und übernimmt regelmäßig die Versammlungsleitung. Geschäftsführende Vorstandsmitglieder können jederzeit außer der Reihe das Wort ergreifen. Informationsstand und Interesse der Mitgliedschaft sind gering, die vierteljährlich zur Information vorgesehenen Versammlungen finden nur vereinzelt statt. (S. 98 - 102)

2. Zu den Delegierten der Jahreshauptversammlung auf Ortsebene können alle Mitglieder der Amtsgruppenvorstände und des Ortsverwaltungsvorstandes gehören, da eine Trennung von Amt und Mandat fehlt. Entsprechend der Situation auf der Amtsebene ist die Vorbereitung und Leitung der Jahreshauptversammlung für den Ortsverwaltungsvorstand ebenso möglich wie eine inhaltliche Einflußnahme, besonders wenn einfache Mitglieder nur vereinzelt vertreten und ehrenamtliche Funktionäre in der Mehrheit sind. (S. 102 - 105)

3. Gruppen ohne Organcharakter stellen kein Korrektiv des Vorstandes dar. Die Mitarbeiter (Vertrauensleute) in den Ämtern werden zum großen Teil von ihm benannt, Revisoren zwar gewählt, sie können aber auch Vorstandsmitglieder sein. Personengruppen und Ausschüsse sind personell mit dem Ortsverwaltungsvorstand verknüpft. Fachausschüsse werden z. B. von ihm selbst geleitet, das gleiche gilt für Versammlungen der DPG-Personalräte. (S. 105 - 107)

4. Der Bezirkstag, dessen Kompetenzen für den Bezirksvorstand wie für die jeweilige Zusammensetzung der Organe und Gruppen auf Bundesebene (Gewerkschaftskongreß, Gewerkschaftsausschuß, Abteilungskonferenzen, Wahl des 1. Bezirksvorsitzenden gleichzeitig in den Hauptvorstand) gleichermaßen wichtig sind, wird ebenfalls durch eine Reihe von Faktoren geschwächt.

Das Versammlungsorgan tagt nur alle drei Jahre. Es kann mit

Mitgliedern der Amtsgruppen - wie Ortsverwaltungsvorstände und selbst des Bezirksvorstandes, somit überwiegend mit Funktionären besetzt sein. Der Bezirksvorstand bereitet und plant die Versammlung vor (Zeit, Tagesordnung). Schriftliche Anträge müssen vier Wochen vorher bei ihm eingereicht sein. Die Frist gilt nicht für seine eigenen Anträge. Weiter geht sein Einfluß mit der Bildung einer Antragskommission aus Delegierten seiner Wahl. Hier ist ein Vorfiltern und in der Praxis beachtetes Kommentieren (Empfehlen zur Ablehnung, Änderung, etc.) der Anträge möglich. Antragsinitiativen während des Bezirkstages müssen von einem Viertel der Delegierten unterstützt sein; der Bezirksvorstand selbst kann bereits mit der Mehrheit seiner Mitglieder handeln. Bei Sitz und Stimme in der Versammlung kann er auch in eigenen Angelegenheiten (Entlastung, Neuwahl) mitentscheiden und - was regelmäßig vorkommt - eigene Mitglieder für die Wahl in Organen auf Bundesebene vorschlagen. In einem Fall (§ 18a Nr. 3) wählt er allein 'Nachrücker' für Kongreßdelegierte. (S. 107 - 115).

5. Die Gruppen ohne Organcharakter sind wie auf der Ortsebene eng an den Bezirksvorstand gebunden. Fachausschüsse z.B. werden von Sekretären, die dem 1. Vorsitzenden unterstehen, geleitet. Die Bezirkspersonalrätekonferenz tagt unter Vorsitz des geschäftsführenden Bezirksvorstandes. (S. 115 - 116)

6, a) b) Der Gewerkschaftskongreß als höchstes Organ der DPG, dessen Beschlüsse neben einfachen Mitgliedern auch alle Vorstände binden, kann - wie die anderen beschlußfassenden Versammlungen - in problematischem Umfang von Bezirksvorständen und insbesondere vom Hauptvorstand beeinflusst werden. (Die folgenden tatsächlichen Feststellungen stützen sich zum Teil auf Beobachtungen des Verfassers beim 10. o. Kongreß 1971).

aa)α) Bereits bei der Kongreßbesetzung ist die Berücksichtigung der Mitgliederstruktur nicht zwingend vorgeschrieben, sie entspricht ihr in der Wirklichkeit auch nicht. Die auf den Bezirkstagen gewählten Delegierten können zum möglichen Prozentsatz mit den Bezirksvorständen identisch sein, zumindest kommen die Kandidatenvorschläge regelmäßig von den Vorständen. Der Hauptvorstand kann - unter Ausnutzung der Satzung - neue Mitglieder bis zu sechs Jahre lang von einer Kandidatur für den Kongreß fernhalten, was vor allem junge Mitglieder betreffen kann. (S. 116 - 120)

β) Die Mitglieder des Hauptvorstandes können selbst Delegierte des Gewerkschaftskongresses mit allen Rechten sein (trotz erkennbaren Bemühens, bei Kongressen zwischen Amt und Mandat zu trennen, ist eine entsprechende Regelung bisher nur für außerordentliche Gewerkschaftskongresse enthalten). Delegierte, die auf einem Kongreß erstmals in den Hauptvorstand gewählt werden, brauchen ihr Mandat nicht niederzulegen. Sogar hauptamtliche Funktionäre der Verwaltung können delegiert sein. Für ausgefallene Delegierte rücken vom Hauptvorstand eingeladene Gastdelegierte nach. Die Besetzung nach der Satzung und in der Praxis kann zu dem Extrem führen, daß sich die gewählte Gewerkschaftsführung - wenn in den jeweiligen Versammlungen aller vier Stufen nur 10% der Mitglieder bzw. Delegierten von Vorständen gestellt werden - lediglich zu rund 44% auf ein ununterbrochenes, nicht vorstandsabhängiges Mitgliedermandat berufen kann. Ein 10 - 15%iger Besuch der Amtsgruppenhauptversammlungen (einschließlich der Vorstände) bedeutet faktisch sogar nur ein zu 10 - 15% von der Amtsebene her legitimates Mandat. (S. 120 - 124)

bb)α) Während der Hauptvorstand alle drei Monate tagt, tritt der Kongreß nur alle drei Jahre zusammen. Eine außerordentliche Einberufung kann gegen den Willen der Gewerkschaftsspitze nur

vom Gewerkschaftsausschuß erzwungen werden. Termin und Tagesordnung setzt der Hauptvorstand fest. Da der Kongreß die Tagesordnung erfahrungsgemäß nicht verändert, kann der Hauptvorstand (aus der Kongreßerfahrung gewonnene) Akzente setzen. (S. 124 - 125)

ß) Anträge müssen zehn Wochen vorher bei ihm eingereicht sein, er selbst ist an die Frist nicht gebunden und kann auf unerwünschte Meinungen entsprechend reagieren. Anträge, die während des Kongresses erstmals gestellt werden (= Dringlichkeitsanträge, entsprechendes gilt für Entschlieûungen) müssen von einem Viertel der ordentlichen Delegierten unterstützt sein. Der Hauptvorstand braucht für Antragsinitiativen nur eine einfache Mehrheit von 23 Stimmen. (S. 125 - 127)

γ) Wichtigstes Instrument der Kongreßvorbereitung ist für die Gewerkschaftsführung die Bildung der Antragskommission aus Kongreßdelegierten. Der Hauptvorstand berief 1971 zehn Einzelkommissionen zur Antragsvorberatung ein. Trotz Satzungsvorschrift waren die Bezirke nach dem Verteilerschlüssel nicht überall vertreten. Die einzelnen Kommissionssitzungen werden von Funktionären der Hauptverwaltung vorbereitet und geleitet. Die Anträge sind bereits geordnet, Beratungsunterlagen von den Sekretariaten ausgearbeitet. Die Kommissionen sprechen nuancierte Empfehlungen aus, die ein Vorfiltern und Steuern der Kongreßbeschlüsse erleichtern. Denn zum überwiegenden Teil wird den Vorschlägen bei der späteren Abstimmung gefolgt. Weit mehr als die Hälfte der Anträge wird anders, als von den Antragstellern gewünscht, zur Behandlung empfohlen. (S. 127 - 131)

δ) Zur Unterrichtung über die Anträge und den schriftlichen Geschäftsbericht stehen den Delegierten satzungsgemäß zwei Wochen zur Verfügung. Bei der derzeitigen Materialfülle dienen die Emp-

fehlungen der Kommissionen oftmals als hauptsächliche Informationsquelle über Anträge.(S. 131 - 132)

cc) Der Hauptvorstand kann den Kongreßablauf weitgehend steuern.

d) Die Tagungs- oder Kongreßleitung wird regelmäßig nach seinem Vorschlag gewählt.(S. 132 - 133)

ß) Er schlägt auch die Geschäftsordnung vor.(S. 133 - 134)

d) (1) Das gleiche gilt für die Tagesordnung, die erfahrungsgemäß allenfalls auf Vorschlag der Tagungsleitung geändert wird.
(S. 134 - 135)

(2) Die Entlastung nach Vortrag der Rechenschaftsberichte hat - trotz teilweise heftiger Kritik am Hauptvorstand - nur formalen Charakter. (S. 135 - 137)

(3) Das Vorgehen bei der Antragsberatung ist weder der Satzung noch vollständig der Geschäftsordnung zu entnehmen. Nicht Vertreter der einzelnen Bezirke, sondern dem jeweiligen Sprecher einer Antragskommission stehen erste Stellungnahme und Schlußwort zu einem Antrag zu. Delegierte können in der Diskussion nur einmal das Wort ergreifen, die erwähnten Sprecher wie die Mitglieder des geschäftsführenden Hauptvorstandes hingegen beliebig oft.(S. 137 - 140)

(4) Das Abstimmungsverfahren ist gleichfalls weder in der Satzung noch der Geschäftsordnung hinlänglich geregelt, in der Praxis kompliziert und dem zunehmenden Zeitdruck angepaßt. Abgestimmt wird in der Regel nur über die jeweilige Empfehlung zu einem Antrag, nicht über diesen selbst. Die Zweidrittelmehrheit für die zustimmende Empfehlung eines satzungsändernden

Antrages erneuert bereits die alte Satzungsbestimmung. Erst wenn der Kongreß einer ablehnenden Empfehlung nicht folgt, wird über den Antrag selbst abgestimmt. Mehrere Anträge können pauschal durch Abstimmung einer Empfehlung erledigt werden. Über nicht satzungsändernde Anträge wird bei Zeitknappheit - falls keine Wortmeldungen vorliegen - blockweise und dann immer der ausgesprochenen Empfehlung folgend abgestimmt. Dabei kann das Verfahren eine Schnelligkeit erreichen, die eigenständiges Abwägen erheblich erschwert. Die Anträge sind in der Regel an den Hauptvorstand adressiert. Die Erfüllung nur "als Material" überwiesener Anträge ist allerdings in dessen Ermessen gestellt. (S. 140 - 144)

(5) "Die Festlegung der Richtlinien für die künftige Gewerkschaftsarbeit" erfolgt durch Kongreßbeschlüsse über Antragsvorlagen und ist damit dem dargelegten Beratungs- und Abstimmungsverfahren unterworfen. Zusammengefaßt sind Antragsinitiativen von Mitgliedern der Amtsebene auf dem Weg zum Gewerkschaftskongreß dreifach auf der Orts-, Bezirks- und Bundesebene einer Einflußnahme der Vorstände, vor den Bezirkstagen und dem Gewerkschaftskongreß insbesondere durch Antragskommissionen ausgesetzt. (S. 144 - 146)

d) Kandidatenvorschläge zu Wahlen (etwa des Hauptvorstandes) kommen meistens nur vom Hauptvorstand, der vollständige Listen vorbereitet hat. Die Wahl wird dann zur bloßen Form. (S. 146 - 147)

7. Der Gewerkschaftsausschuß hat Kontroll- und Beratungsaufgaben hinsichtlich des Hauptvorstandes und ist die Beschwerdeinstanz für sämtliche Mitglieder und Organe. Die Bearbeitung der Kongreßanträge prüft er lediglich an Hand einer Zusammenstellung von Erledigungs- und Bearbeitungsvermerken, die ihm die Sekretariate - auch ohne vorherige Kenntnisnahme des Hauptvorstandes - vorlegen. Die Pflicht, auf die Einhaltung der Satzung

durch den Hauptvorstand zu achten, stellt ihn vor sämtliche Probleme der Satzungsauslegung (die in Anlehnung an juristische Auslegungsmaßstäbe versucht wird). Unklar nach der Satzung ist, wann der Gewerkschaftsausschuß seine Beratungsaufgabe wahrnehmen muß. Seine Beschlüsse sind für die Gewerkschaftsführung nicht bindend. Auf eine Beschwerde hin kann er zwar notfalls Hauptvorstandsbeschlüsse aufschieben, ein Aufhebungs- oder Ersetzungsrecht hat nur der Kongreß (Ausnahme § 10 Nr. 9 Ausschlußverfahren, hier entscheidet der Gewerkschaftsausschuß endgültig). Ansonsten sind seine Kompetenzen wenig klar geregelt.

Bei der Besetzung ist eine Inkompatibilität gewahrt. Sie schließt aber nicht aus, daß schon Vorstandsmitglieder der Bezirke gleichzeitig im Gewerkschaftsausschuß sitzen. Ersatzmitglieder für den Gewerkschaftsausschuß können in einem bestimmten Fall unter Beteiligung der 1. Bezirksvorsitzenden (Hauptvorstandsmitglieder) vom Bezirksvorstand gewählt werden. Beachtlich ist sein Informationsrecht gegenüber dem Hauptvorstand, die Experten der Hauptverwaltung stehen ihm satzungsgemäß aber nicht zur Verfügung. (S. 148 - 154)

8. Bei der Besetzung der Revisionskommission (zu Kassenprüfungen beim Hauptvorstand und anderen Vorständen) schließt die Unvereinbarkeitsklausel eine Wahl von Mitgliedern der Bezirks- oder sonstigen Vorstände nicht aus. Die Kandidaten werden auf dem Kongreß dazu noch regelmäßig vom Hauptvorstand vorgeschlagen. (S. 154 - 156)

9. Gruppen ohne Organcharakter auf Bundesebene bilden kein Gegengewicht zum Hauptvorstand. Vielmehr sind auch sie - wie auf den anderen Organisationsstufen - eng mit der Gewerkschaftsspitze verbunden. Teils werden die Mitglieder vom Hauptvorstand ausgesucht, teils die Sitzungen von Sekretären geleitet. In einigen

Fällen dürfen Ergebnisse nur von Sekretariaten veröffentlicht werden. Geringere Abhängigkeit besteht nur bei den Personengruppenkonferenzen der "Jugend" und der "Frauen" (eigenes Antragsrecht an den Kongreß). Eine eigenständige Opposition zum Hauptvorstand ist generell erschwert. (S. 156 - 158)

IV. Im Individualbereich des Mitglieds ist gleichfalls eine starke Einflußnahme der Vorstände festzustellen.

1. Über die Aufnahme entscheidet der Bezirksvorstand, als Beschwerdeinstanz - ohne Fristbindung - der Hauptvorstand. (S. 158 - 161)

2. a) Ein Recht auf Information nennt die Satzung nicht. Mitglieder sind auf Äußerungen und Berichte der Vorstände (auch anderer Organe) sowie auf die von den Vorständen herausgegebenen Zeitungen angewiesen. Selbst wenn die Satzung zwingend eine Berichterstattung - wie über den Gewerkschaftskongreß - vorschreibt, ist die Wiedergabe von Minderheitenmeinungen nicht gewährleistet. (S. 161 - 163)

b) Die Satzung formuliert dagegen ein Recht der freien Meinungsäußerung in allen gewerkschaftlichen Angelegenheiten (wohl auch zu allgemeinpolitischen Bekundungen nicht gewerkschaftsfeindlichen Inhalts). Vorstände sind aber nicht verpflichtet, auf Vorschläge und Anregungen zu antworten. Eine Urabstimmung kann aus der Mitgliedschaft nicht erzwungen werden. Finanzielle Unterstützung für spontane Gruppen ist nicht vorgesehen. Es gibt ein Beschwerderecht an den Gewerkschaftsausschuß, dessen Kompetenzen (s.o. Nr. 7) sind allerdings unklar. (S. 163 - 165)

c) Die Wahlrechte sind teilweise an eine längere Zugehörigkeit zur DPG geknüpft (Kongreßdelegierte müssen drei Jahre, Mitglieder des Gewerkschaftsausschusses fünf Jahre zur DPG gehören).

Junge und neue Mitglieder sind auf diese Weise benachteiligt.
(S. 165 - 166)

d) Die Unterstützungen sind grundsätzlich freiwillige Leistungen, deren Höhe zum Teil der Hauptvorstand festsetzt (wichtig z.B. für Streikgelder). Auffällig ist der hohe Anteil der Sterbegelder an den sozialen Leistungen. Die DPG wird so zur "Sterbekasse". (S. 166)

3. Der Beitrag (grundsätzlich 0,75 % des Gehaltes bzw. Lohnes) wird im Gehalts- und Lohnabzugsverfahren erhoben. Seit 1971 wird die Beitragshöhe nur noch vom Kongreß festgesetzt. Neben der Beitragspflicht haben die Mitglieder sich "kollegial zu verhalten und Solidarität zu üben", eine besondere Aktivität wird in der Satzung nicht genannt.

4. Über den Ausschluß von Mitgliedern entscheidet allein der Hauptvorstand. Die Ausschlußgründe der Satzung sind als Generalklauseln formuliert. Die Untersuchungskommission hat nicht immer einen neutralen Dritten als Vorsitzenden, im Ausschlußverfahren gegen ein Mitglied des Bezirksvorstandes bestimmt der Hauptvorstand die Besetzung dieser Stelle. In "besonderen" Fällen kann ein Mitglied ohne Verfahren ausgeschlossen werden. Der Hauptvorstand ist während eines Verfahrens an Antragsfristen nicht gebunden, sämtliche Entscheidungen liegen jeweils in seinem Ermessen. Erst in der Beschwerdeinstanz entscheidet der Gewerkschaftsausschuß endgültig. (S. 168 - 170)

2. Bewertung

Die vorstehenden Untersuchungsergebnisse zeigen, daß Mitglieder- einfluß und Vorstandsmacht in einer Gewerkschaft sich nach drei Faktoren aus der Satzung und Praxis bestimmen lassen:

- nach der Ausstattung der Vorstände -
- nach dem kontrollierenden Gegengewicht unabhängiger Organe -
- nach der Vorstandsabhängigkeit des Individualbereichs eines Mitglieds.

Für die DPG ergibt sich somit in Kurzform: die wichtigsten gewerkschaftlichen Aufgaben sind den Vorständen auf Bundes-, Bezirks- und Orts- bzw. Amtsebene zugewiesen. Dem Hauptvorstand z.B. sind Tarifwesen, Kandidatenauswahl bei Personalratswahlen, intern entscheidend Personalwesen, Finanzen, Presse, Schulung und Bildung übertragen. Innerhalb des Hauptvorstandes konzentriert sich die Entscheidungsbefugnis faktisch bei den hauptamtlichen Mitgliedern und der Hauptverwaltung.

Es fehlt eine wirksame und "begleitende" Kontrolle der Vorstandsmacht. Organe und Gruppen, die als mögliches Gegengewicht zu den Vorständen Aufsicht und Willensbildung von unten nach oben garantieren könnten, werden von zu kontrollierenden und überlegen informierten Funktionären beeinflusst (Organbesetzung, Antragskommissionen). Eine vorstandsunabhängige Meinungsbildung und ungelenkte Kontrolle ist nicht gewährleistet. Die Willensbildung kann von oben gesteuert werden und verläuft von der Spitze zu den Mitgliedern, seltener in umgekehrter Richtung. Auf unterer Ebene herrscht eine weitgehende "Apathie" der Mitglieder.

Der Individualbereich des Mitgliedes ist nicht "vorstandsfest", sondern von Vorständen ausgehenden Unsicherheiten ausgesetzt. Leistungsgewährung, Information, Ausschluß sind von Vorständen abhängig.

Die Organisation steht zwar generell im Einklang mit der Satzung. Diese überträgt aber weitgehende Kompetenzen auf die Vorstände oder enthält Lücken, die die Gewerkschaftsleitung von sich aus ausfüllt. Die Satzung ermöglicht und fördert die Verschiebung der Entscheidungsbefugnisse von den Mitgliedern auf einen kleinen Teil von Funktionären. Ein Regel-Ausnahme-Prinzip gilt in dem Sinne, daß die Macht generell bei den Vorständen und nur in ausdrücklich genannten Fällen bei allen anderen Organen liegt. Vorstände übernehmen letztlich sowohl die Bestimmung grundsätzli-

cher Gewerkschaftspolitik wie deren Konkretisierung im inneren und äußeren Gewerkschaftsbereich. Höhere Versammlungsorgane können nach der Satzung zum beachtlichen Teil mit ehren- und hauptamtlichen Funktionären besetzt sein. An der Legitimation ist auf unterster Ebene tatsächlich nur eine Minderheit der Mitglieder beteiligt. Man kann deshalb geradezu von einer umgekehrten Macht- oder Legitimationspyramide sprechen.

Die Vielfalt der den Mitgliedereinfluß beschränkenden Vorschriften und Verfahren ist beachtlich. Die vorstehende Bestandsaufnahme des Gewerkschaftsaufbaus drängt zu einer Bewertung nach dem erreichten Grad innerer Demokratie. Doch man kann nicht rechtlich eindeutig von einem undemokratischen, noch demokratischen oder ganz demokratischen Aufbau sprechen. Denn es fehlen diesbezüglich - wie am Anfang der Arbeit ausgeführt - entwickelte juristische Bewertungsmaßstäbe. Zudem zeigt die Untersuchung einzelne Regelungen, die den Einfluß der Vorstände (Exekutive) sogar weiter begrenzen, als die grundgesetzlichen Regeln für die Staatswillensbildung oder die Bedingungen des Parteiengesetzes zur inneren demokratischen Ordnung der Parteien es fordern. Nach dem Grundgesetz behalten beispielsweise die Bundestagsabgeordneten Sitz und Stimme im Bundestag, wenn sie Regierungsmitglieder werden. Das Volk kann grundsätzlich nur alle vier Jahre in Wahlen Einfluß nehmen (Art. 39 Abs. 1 GG). Eine unmittelbare Beteiligung an Entscheidungen (z.B. nach Art. 29 GG) ist die Ausnahme im repräsentativ-demokratischen System. Bei den Parteien dürfen die Vertreterversammlungen bis zu 20 % mit stimmberechtigten Vorstandsmitgliedern und Mitgliedern anderer Organe des Gebietsverbandes besetzt sein, § 9 Abs. 2 ParteiG. Zum Vorstand können nach § 11 Abs. 2 ParteiG (und einer entsprechenden Satzungsbestimmung) auch Persönlichkeiten gehören, die außerhalb der Parteiversammlung gewählt worden sind, so z.B. Abgeordnete, Vorstandsmitglieder und Angehörige des in § 11 Abs. 2 ParteiG genannten Personenkreises

können ein Drittel der Mitgliederzahl in allgemeinen Parteiausschüssen ausmachen, § 12 Abs. 2 ParteiG.

Andererseits weichen die Ergebnisse in vielen Punkten etwa von den demokratischen Erfordernissen ab, die das Parteiengesetz für die Parteien normiert ¹⁾. Die Beteiligung der Mitglieder an der Willensbildung ist viel stärker abgesichert. Nach § 9 Abs. 1 ParteiG müssen Parteitage alle zwei Jahre zusammentreten. Entsprechend kurz sind die Amtsperioden der Vorstände, § 11 Abs. 1 ParteiG. § 15 Abs. 3 ParteiG zufolge muß das Antragsrecht so gestaltet sein, daß eine demokratische Willensbildung gewährleistet bleibt und insbesondere Minderheiten ihre Vorschläge ausreichend vertreten können. In den Versammlungen höherer Gebietsverbände ist mindestens den Vertretern der Gebietsverbände der beiden nächst niedrigeren Stufen ein Antragsrecht einzuräumen. Mitglieder dürfen nur bei vorsätzlichem Verstoß gegen die Satzung bzw. erheblichem Verstoß gegen Grundsätze oder Ordnung der Partei und daraus folgendem schweren Schaden ausgeschlossen werden, § 10 Abs. 4 ParteiG. Der Ausschluß erfolgt nicht durch den Vorstand, sondern durch ein unabhängiges Schiedsgericht, §§ 10 Abs. 5, 14 Abs. 2 ParteiG.

Es verwundert nicht, daß die Gewerkschaft sich selbst zu helfen sucht. Satzungsänderungen der letzten zwanzig Jahre und aktuellere Reformbemühungen zeigen mit den diskutierten Begriffen wie "Legislative" für Kongreß, "Exekutive" für Vorstände, "Trennung von Amt und Mandat", "Trennung der Gewalten", usw. das wiederholte Bestreben, staatsrechtlich entwickelte Demokratiemerkmale zum Vorbild auch innergewerkschaftlicher Demokratie zu nehmen. Elemente parlamentarischer Demokratie sind - wenn auch stückweise - immer wieder in den inneren Aufbau der Gewerkschaft gelangt. Daß es sich oft nur um Bruchstücke handelt, mag viele Gründe haben.

1) Vgl. dazu auch Hanau/Stindt, Der Staat 1971, 551 f.

Fragen, ob laienhafte Verarbeitung staatsrechtlicher Vorbilder, Zusammentreffen mit einem Besitzstanddenken der Funktionäre, einzig die Orientierung an der Effektivität Gründe abgeben, allgemein, ob die Ursachen innerhalb der Gewerkschaft gesucht werden müssen, sind einseitig ausgerichtet. Wenn überhaupt, trifft ein Vorwurf gleichermaßen Gesetzgeber, Rechtswissenschaft und Rechtsprechung. Von dieser Seite fehlt die klare Aussage, was im einzelnen unter "demokratischen Grundsätzen" zu verstehen ist.

Gewerkschaften, die von sich aus eine Bindung an "demokratische Grundsätze" betonen und nun - wie die Deutsche Postgewerkschaft - den Versuch eingehender Konkretisierung unternehmen, haben vielen ihrer Kritiker das konstruktive Reformbemühen voraus.

Unbeantwortet ist bisher die Frage, ob die DPG ein Sonderfall der Organisationen ist oder den allgemeinen Stand repräsentiert. In einem kurzen Vergleich soll darum geprüft werden, ob der innere Aufbau der DPG Regel oder Ausnahme bei den DGB-Gewerkschaften ist.

Literaturverzeichnis

Das unterstrichene Wort eines Titels kennzeichnet die abgekürzte Zitierweise in den Textfußnoten

- Abendroth, Wolfgang, Innergewerkschaftliche Willensbildung, Urabstimmung und "Kampfmaßnahme", ArbuR 1959, 261 ff.
- Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in: Forsthoff (hrsg.) Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, Darmstadt 1968, S. 114 ff.
- Adams, Johannes Alexander, Streik ohne Urabstimmung, Diss., iur. Köln 1969
- Ballerstedt, Kurt, Wirtschaftsverfassungsrecht, in: Bettermann/Nipperdey/Scheuner, Die Grundrechte, 3. Bd. 1. Halbbd., Berlin 1958, S. 1 ff.
- Bauernfeind, Heinz, Die Mitgliedschaft in Koalitionen, Düsseldorf 1957
- Bericht der Bundesregierung und Materialien zur Lage der Nation 1972, hrsg. Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen, Bonn 1972
- Beyme, Klaus von, Interessengruppen in der Demokratie, München 1969
- Biedenkopf, Kurt H., Grenzen der Tarifautonomie, Karlsruhe 1964
- Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie als Strukturelemente der modernen Demokratie, in: Duvernell (hrsg.), Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie als Probleme der modernen Demokratie, Internationale Tagung der Sozialakademie Dortmund, Berlin 1968, S. 199 ff.
 - Rechtsfragen der konzertierten Aktion, BB 1968, 1005 ff.
- Bilstein, Helmut, Innergewerkschaftliche Demokratie als Bedingung für sozialen Wandel, GM 1970, 341 ff.
- Bötticher, Eduard, Gestaltungsrecht und Unterwerfung im Privatrecht, Berlin 1964
- Breitling, Rupert, Die Verbände in der Bundesrepublik, Meisenheim 1955
- Brisch, Ulrich, Die Rechtsstellung der deutschen Gewerkschaften, Göttingen 1951
- Däubler, Wolfgang, Der Streik im öffentlichen Dienst, 2. Aufl., Tübingen 1971

Distel, Josef, Berufsbeamtentum heute - Tradition und Fortschritt, (Vorwort W. Reuter) Broschüre, hrsg. DGB Bundesvorstand, Düsseldorf 1963

Drewes, Günter, Die Gewerkschaften in der Verwaltungsordnung, Heidelberg 1958

Dürig, Günter, Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrtsstaat, JZ 1953, 193 ff.

Evers, Hans-Ulrich, Verbände-Verwaltung-Verfassung, in: Der Staat, 1964, 41 ff.

Fechner, Erich, Freiheit und Zwang im sozialen Rechtsstaat, in: Forsthoff (hrsg) Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, Darmstadt 1968, S. 73 ff.

Forsthoff, Ernst, Die Umbildung des Verfassungsgesetzes, in: Festschrift für Carl Schmitt, Berlin 1959, S. 35 ff.

Galperin, Hans, Die Stellung der Gewerkschaften im Staatsgefüge (I), DB 1970, 298 ff.

- Die Stellung der Gewerkschaften im Staatsgefüge, Düsseldorf, o. J.

Gamillscheg, Franz, Die Differenzierung nach der Gewerkschaftszugehörigkeit, Berlin 1966

Gitter, Wolfgang, Zur Rechtmäßigkeit eines ohne Urabstimmung durchgeführten Streiks, JZ 1965, 197 ff.

Gröbing, Karl, Die Stellung der Gewerkschaften in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1969

Hamann, Andreas, Gewerkschaften und Sozialstaatsprinzip, Oldenburg 1959

Hamann, Andreas jr, Lenz, Helmut, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Kommentar, 3. neubearbeitete Auflage, Neuwied-Berlin 1970

Hanau, Peter, Besprechung zu Säcker, Grundprobleme der kollektiven Koalitionsfreiheit, NJW 1971, 1402

- Gemeingebrauch am Tarifvertrag? BAG (GS), AP Art. 9 GG Nr. 13, JuS 1969, 213 ff.

- und Adomeit, Klaus, Lernbuch des Arbeitsrechts, Frankfurt a. M. 1972

- und Stindt, Heinrich Meinhard, Machtverteilung in deutschen Gewerkschaften - eine Untersuchung zweier Satzungen, Der Staat 1971, 539 ff., GP 1972, 49 ff.

Hättich, Manfred, Die Neutralität der Gewerkschaften, 2. Aufl., Mannheim 1965

- Henke, Wilhelm, Besprechung von Scholz, Die Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem, NJW 1971, 2160
- Das Recht der politischen Parteien, 2. neubearbeitete Aufl., Göttingen 1972
- Herschel, Wilhelm, Besprechung von Kurt H. Biedenkopf, Grenzen der Tarifautonomie, AcP 166, 372 ff.
- Sinn und Grenzen der Vereinbarungsbefugnis der Tarifvertragsparteien (Gutachten), Verhandlungen des 46. Deutschen Juristentages, Bd. II, München-Berlin 1967 D 7 ff.
- Herzog, Roman, Das Verbandswesen im modernen Staat, in: Gesellschaft und Politik, Neue Folge 3 (1965): Die Verbände und ihr Ordnungsanspruch, S. 4 ff.
- Hesse, Konrad, Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17, 11 ff.
- Heßler, Rainer, Sind Kampfmaßnahmen ohne Urabstimmung den Tarifpartnern gegenüber rechtswidrig?, Diss. iur. Köln 1967
- Himmelman, Gerhard, Lohnbildung durch Kollektivverhandlungen. Eine politologische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Strategie und Taktik der Gewerkschaften, Berlin 1971
- Hinz, Manfred O., Tarifoheit und Verfassungsrecht - Eine Untersuchung über die tarifvertragliche Vereinbarungsgewalt, Berlin 1971
- Hirsch, Joachim, Die öffentlichen Funktionen der Gewerkschaften, Stuttgart 1966
- Huber, Ernst Rudolf, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2 Bände, Tübingen, 2. Aufl. 1953/1954
- Hueck, Alfred/Nipperdey, Hans Carl, Lehrbuch des Arbeitsrechts, 2. Bd. 1. Halbbd. v. H.C. Nipperdey, Berlin-Frankfurt, 7. Aufl. 1967 (zitiert: Hueck/Nipperdey II/1)
- Institut für soziale Forschung, Zwischenbericht über den Stand am Forschungsprojekt: "Die Funktion der Gewerkschaften im Prozeß der gesellschaftlichen Entwicklung Westdeutschlands", Frankfurt a. M. 1969
- Jesch, Dietrich, Besprechung von Weber/Scheuner/Dietz, Koalitionsfreiheit, Ramm, Willensbildung, Ridder, Gewerkschaften, DÖV 1963, 116 ff.

- Kaiser, Joseph H., Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956
- Kay, Hee-Yol, Die innere Ordnung der politischen Parteien, Diss. iur. Freiburg 1970
- Klein, Hans H., Die Beeinflussung politischer Wahlen durch Verbände, insbesondere die Kirchen, DÖV 1967, 615 ff.
- Knopp, Anton, Tarifautonomie und soziale Selbstverwaltung, DB 1964, 1025 ff.
- Köttgen, Arnold, Innerstaatliche Gliederung und moderne Gesellschaftsordnung in: Göttinger Festschrift für das OLG Celle, Göttingen 1961, S. 79 ff.
- Krautzberger, Michael, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private. Zum Begriff des staatlichen Bereichs, Berlin 1971
- Kriele, Martin, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29, 46 ff.
- Krüger, Herbert, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart 1966
- Die Stellung der Interessenverbände in der Verfassungswirklichkeit, NJW 1956, 1217 ff.
 - Sinn und Grenzen der Vereinbarungsbefugnis der Tarifvertragsparteien (Gutachten für den 46. Deutschen Juristentag), Verhandlungen des 46. Deutschen Juristentages, Bd. I, München-Berlin 1966, S. 7 ff.
 - Staatliche Gesetzgebung und nichtstaatliche Rechtsetzung, RdA 1957, 201 ff.
- Kübler, Friedrich, Rechtsfähigkeit und Verbandsverfassung, Berlin-New York 1971
- Lang, Hartmut, Das repräsentative Prinzip im Parteienstaat, Diss. iur. Würzburg 1971
- Leibholz, Gerhard, Staat und Verbände, VVDStRL 24 (1966), 5 ff.
- Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Aufl., Karlsruhe 1967
- Leminsky, Gerhard, Gewerkschaftsreform und gesellschaftlicher Wandel, GM 1971, 194 ff.
- Lenz, Helmut, Die unbehagliche Nähe der Koalitionsgarantie zum Sozialstaat, in: Gesellschaft, Recht und Politik, Soziologische Texte, Bd. 35, Neuwied-Berlin 1968, S. 203 ff.

Lerche, Peter, Verfassungsrechtliche Zentralfragen des Arbeitskampfes, Bad Homburg v. d. H. -Berlin-Zürich 1966

Löwisch, Manfred, Das Übermaßverbot im Arbeitskampfrecht -
Bemerkungen zum Beschluß des Großen Senats des Bundesar-
beitsgerichts vom 21. 4. 1971, ZfA 1971, 319 ff. (339/340)

Lohbeck, Eckhardt, Die Vereinsordnungen, MDR 1972, 381 ff.

Lohmar, Ulrich, Innerparteiliche Demokratie - Eine Untersuchung
der Verfassungswirklichkeit politischer Parteien in der Bundes-
republik Deutschland, Stuttgart 1963

Lohse, Volker Heinrich, Streik und Staatsnotstand unter Berück-
sichtigung der Rechtslage in der Schweiz, Berlin 1969

Luhmann, Walter, Die innere Ordnung der Parteien nach dem
Grundgesetz und ihre Ausführung durch das Parteiengesetz,
Diss. Köln 1961

Lukes, Rudolf, Der Satzungsinhalt beim eingetragenen Verein und
die Abgrenzung zu sonstigen Vereinsregelungen, NJW 1972, 121 ff.

Martens, Wolfgang, Öffentlich als Rechtsbegriff, Bad Homburg
v. d. H. -Berlin-Zürich 1969

Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, Kommentar, Bd. I,
3. Aufl. München, 1971

Mayer-Maly, Theo, Buchbesprechung von Kurt H. Biedenkopf,
Grenzen der Tarifautonomie, RdA 1965, 430

Meyer-Cording, Ulrich, Die Vereinsstrafe, Tübingen 1957

Michels, Robert, Zur Soziologie des Parteiwesens in der moder-
nen Demokratie, Stuttgart 1957 (Neudruck der 2. Aufl. von 1925)

Müller, Gerhard, Der Arbeitskampf als Rechtsinstitution -
Gedanken zum Arbeitskampfrecht in der Bundesrepublik Deutsch-
land, ArbuR 1972, 1 ff.

- Das Arbeitskampfrecht im Beschluß des Großen Senats des
Bundesarbeitsgerichts vom 21. 4. 1971, RdA 1971, 321 ff.

Münch, Ingo von, in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz
(Bonner Kommentar), Zweitbearbeitung Art. 9, Hamburg 1966

Naschold, Frieder, Organisation und Demokratie, 2. Aufl.,
Stuttgart 1971

- Nell-Breuning, Oswald von, Konzentrationsprobleme im gesellschaftlichen Raum, in: Die Konzentration in der Wirtschaft (Hrsg. Helmut Arndt) Bd. 3, Berlin 1960, S. 1703 ff.
- Nipperdey, Hans Carl/Säcker, Franz Jürgen, Geschichtliche Entwicklung, Begriff und Rechtsstellung der Berufsverbände, in: AR-Blattei D, Berufsverbände I
- Noé, Claus, Gebändigter Klassenkampf. Tarifautonomie in der Bundesrepublik Deutschland. Der Konflikt zwischen Gesamtmetall und IG Metall vom Frühjahr 1963, Berlin 1970
- Ossenbühl, Fritz, Der öffentliche Status der Gewerkschaften, NJW 1965, 1561 ff.
- Peters, Hans/Ossenbühl, Fritz, Die Übertragung von öffentlich rechtlichen Befugnissen auf die Sozialpartner unter besonderer Berücksichtigung des Arbeitszeitschutzes (Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, Bd. 2) Berlin-Frankfurt a. M. 1967
- Preuß, Ulrich K., Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, Stuttgart 1969 (zitiert: öffentlich)
- Ramm, Thilo, Die Freiheit der Willensbildung, Stuttgart 1960
- Der Koalitionsbegriff, RdA 1968, 412 ff.
- Reuß, Wilhelm, Das neue Arbeitskampfrecht, ArbuR 1971, 353 ff.
- Die Bedeutung des Gemeinwohls für die Tarifhoheit, ZfA 1970 (3/4), S. 319 ff.
- Richardi, Reinhard, Die Koalition in der rechtlichen Ordnung, ArbGeb 1970, 981
- Kollektivgewalt und Individualwille bei der Gestaltung des Arbeitsverhältnisses, München 1968
- Ridder, Helmut K. J., Meinungsfreiheit, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, 2. Bd., Berlin 1954, S. 243 ff.
- Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1960
- Riege, Fritz-Albert, Die gewerkschaftlichen Organisationsformen in der Bundesrepublik Deutschland, soz.wiss. Diss. Göttingen 1965
- Rittstieg, Helmut, Verbände und repräsentative Demokratie, JZ 1968, 411 ff.

Rüthers, Bernd, Streik und Verfassung, Köln 1960

- Zur Kampfparität im Arbeitskampfrecht, JurA 1970, S. 85 ff. (ARuSR 3 ff.)

Säcker, Franz-Jürgen, Grundprobleme der kollektiven Koalitionsfreiheit, Düsseldorf 1969

- Gruppenautonomie und Übermachtkontrolle im Arbeitsrecht, Berlin 1972
- Kollektivgewalt und Individualwille bei der Gestaltung des Arbeitsverhältnisses (zugleich Besprechung des gleichlautenden Buches von Richardi), RdA 1969, 291 ff.

Scheffler, Gerhard, Zum öffentlichen Status der Gewerkschaften, NJW 1965, 849 ff.

Schellhoss, Hartmut, Apathie und Legitimität. Das Problem der neuen Gewerkschaft, München 1967

Scheuner, Ulrich, Der Inhalt der Koalitionsfreiheit, Gutachten in: Weber/Scheuner/Dietz, Koalitionsfreiheit, Berlin-Frankfurt a.M. 1961

- Politische Repräsentation und Interessenvertretung, DÖV 1965, 577 ff.
- Referat in: Der Staat und die Verbände (hrsg. Beutler, Stein, Wagner) Bd. I, Heidelberg 1957
- Verfassungsrechtliche Gesichtspunkte zu der Fortbildung des Arbeitskampfrechts im Beschluß des Großen Senats vom 21. 4. 1971, RdA 1971, 327

Schmädel, Dieter von, Führung im Interessenverband, Berlin 1968

Schmidt, Eberhard, Ordnungsfaktor oder Gegenmacht. Die politische Rolle der Gewerkschaften, Frankfurt a.M. 1971

Schneider, Johann, Deutsche Postgewerkschaft zwischen ständischer und gewerkschaftlicher Interessenvertretung, in: Gewerkschaften und Klassenkampf, Kritisches Jahrbuch 72, hrsg. Otto Jacobi/Walther Müller-Jentsch/Eberhard Schmidt, Frankfurt a.M. 1972, S.91 ff.

Scholz, Rupert, Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem, München 1971

Seeberger, Hedda, Zur Analyse von Autoritätsstrukturen in deutschen Gewerkschaften, Diss. rer. pol., Erlangen/Nürnberg 1969

Söllner, Alfred, Arbeitsrecht, 3. Aufl., Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1973

Soergel-Siebert, Bürgerliches Gesetzbuch, Allgemeiner Teil, 10. Aufl., Stand Frühjahr 1967, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1967

Vetter, Heinz O., Rede auf dem dritten außerordentlichen Kongreß des Deutschen Gewerkschaftsbundes, GM 1971, 322 ff., Quelle 1971, 290 ff.

Vilmar, Fritz, Basisdemokratische Gewerkschaftsreform, GM 1971, 219 ff.

Wagenitz, Thomas, Die personellen Grenzen der Tarifmacht, Frankfurt a.M. 1972

Weber, Werner, Die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen in der Verfassung, in: Aufgaben und Stellung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland, Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung, Bd. 6, 1966, S. 123 ff.

- Die Bundesrepublik und ihre Verfassung an der Schwelle des dritten Jahrzehnts, DVBl. 1969, 413 ff.
- Die Sozialpartner in der Verfassungsordnung, in: Göttinger Festschrift für das OLG Celle, Göttingen 1961, S. 239 ff.

Weber-Scheuner-Dietz, Koalitionsfreiheit, Drei Rechtsgutachten, Berlin-Frankfurt a.M. 1961

Weitbrecht, Hansjörg, Effektivität und Legitimität der Tarifautonomie. Eine soziologische Untersuchung am Beispiel der deutschen Metallindustrie, Berlin 1969

Wengler, Wilhelm, Die Kampfmaßnahme im Arbeitsrecht, Berlin-Frankfurt a.M. 1960

Werner, Karl-Gustav, Organisation und Politik der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in der deutschen Bauwirtschaft, Berlin 1968

Wertenbruch, Wilhelm, Die rechtliche Einordnung wirtschaftlicher Verbände in den Staat, in: Gedächtnisschrift für Hans Peters, Berlin-Heidelberg-New York 1967, 614 ff.

Wiedemann, Herbert, Die deutschen Gewerkschaften - Mitgliederverband oder Berufsorgan? RdA 1969, 321 ff.

- Richterliche Kontrolle privater Vereinsmacht, JZ 1968, 219 ff.

Winkler, Günter, Staat und Verbände, VVDStRL 24 (1966), 34 ff.

Wittkämper, Gerhard W. Grundgesetz und Interessenverbände, Köln-Opladen 1963

Wössner, Jacobus, Die ordnungspolitische Bedeutung des Verbandswesens, Tübingen 1961

Zeuner, Bodo, Innerparteiliche Demokratie, Berlin 1969

Zöllner, Wolfgang, Das Wesen der Tarifnormen, RdA 1964, 443 ff.

Gewerkschaftsinterne Quellen

Anträge und Entschlüsse an den außerordentlichen Bundeskongreß des Deutschen Gewerkschaftsbundes vom 14. - 15. Mai 1971 in Düsseldorf mit den Empfehlungen der Antragskommission (hrsg. DGB, Düsseldorf o. J.)

Anträge, die vom 9. ordentlichen Kongreß der Deutschen Postgewerkschaft - 30. September bis 4. Oktober 1968 - behandelt worden sind. Anlage zum Protokoll

Anträge an den 10. ordentlichen Kongreß der Deutschen Postgewerkschaft - 4. bis 9. Oktober 1971

Bericht einer Kommission zum "Selbstverständnis der Gewerkschaften" (zitiert: "Gewerkschaftliches Selbstverständnis"), in: Gewerkschaftliche Praxis (Heft 6/7) 1971, S. 125 ff., teilweise abgedruckt in Gewerkschaftliche Monatshefte (GM) 1971, 349 ff.

"Berliner Post", Zeitung des DPG-Bezirksvorstandes Berlin

"Deutsche Post", Wochenzeitung der DPG, Jahrgänge 1970, 1971

Geschäftsbericht des Hauptvorstandes der Deutschen Postgewerkschaft vom 1. 7. 1968 bis 30. 6. 1971 (zitiert: Geschäftsbericht DPG 68/71)

Geschäftsordnung des Hauptvorstandes der DPG vom 23. Januar bzw. 21. Februar 1969 i. d. F. vom 18. September 1970 (zitiert: GO HV)

Geschäftsordnung 1968/70, DPG-Bezirksvorstand Berlin

Gewerkschaftliche Monatshefte (GM)

Gewerkschaftliche Praxis, Monatsschrift der Deutschen Postgewerkschaft für Mitarbeiter und Personalräte (GP)

Informationsdienst für Mitarbeiter, Sachgebiet Arbeiter, Nr. 1/1972

Kommentar zur Satzung der IG Metall, Stand 1. Januar 1969,
hrsg. Vorstand der IG Metall, Frankfurt

Konzeption zum Aufbau eines Informationszentrums im Hauptvorstand der Deutschen Postgewerkschaft in Frankfurt a. M. - Richtlinien für die Durchführung eines Stufenplanes basierend auf Ergebnissen einer qualitativen Analyse der gesamten Informationsproblematik der DPG, Februar bis Juli 1971

10. ordentlicher Kongreß der Deutschen Postgewerkschaft -
Anlagen zum Tagesprotokoll: Inhaltsverzeichnis, Rednerliste

Personalräte - Richtlinien, Stand 7. November 1968

Protokoll über die Sitzung des Hauptvorstandes der DPG vom
16./17. Juli 1970 in Frankfurt a. M.

Rahmengeschäftsordnung für Tagungen, Anhang IV der Satzungen
von 1968 und 1971

Richtlinien zur Bestellung und Mitarbeit von Vertrauensleuten bei
den Amtsgruppen, in: Bildungsmappe der DPG-Bezirksverwaltung
Berlin

Richtlinien für die Arbeit der Personengruppen und Fachausschüsse
der Deutschen Postgewerkschaft, Stand: September 1967 (zitiert:
DPG-Richtlinien)

Richtlinien der GEW für Arbeitskämpfe, gültig ab 4. Juni 1971

Satzung des DGB, gültig ab 1. Juli 1971

Satzung der DPG von 1949

Satzung (Entwurf) der DPG von 1951

Satzung der DPG von 1953

Satzung der DPG von 1965

Satzung der DPG von 1971

Satzung der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, i. d. F. vom
4. Juni 1971

Satzung der Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, 1972

Satzung der Bezirke, Satzung der Ortsverwaltungen, Satzung der
Amtsgruppen der DPG (mehrere Jahrgänge)

Satzung der IG Metall, gültig ab 1. Januar 1972

Tagesprotokoll 1. ordentlicher Gewerkschaftstag der DPG 1949
(zitiert: Tagesprot. 1. o. Gewtag DPG 1949)

Protokoll 2. ordentlicher Gewerkschaftstag der DPG 1953
(zitiert: Prot. 2. o. Gewtag DPG 1953)

Tagesprotokoll (zitiert wie oben)

4. ordentlicher Kongreß der DPG 1957

9. ordentlicher Gewerkschaftskongreß der DPG 1968

1. außerordentlicher Kongreß der DPG 1970

10. ordentlicher Kongreß der DPG 1971

Tätigkeitsbericht 1968/1970, Deutsche Postgewerkschaft, Landes-
leitung Berlin (zitiert: Tätigkeitsbericht 68/70 DPG Berlin)

Vom 10. o. Kongreß der DPG vom 4. bis 8. Oktober 1971 in
Wiesbaden angenommene Anträge, Entschlüsse und Dring-
lichkeitsanträge, Anlage zum Tagesprotokoll des 10. o. Kon-
gresses 1971

Vorschläge zum Satzungsentwurf der Deutschen Postgewerkschaft,
zweiter ordentlicher Gewerkschaftstag 1953 in Wiesbaden

Wahlordnung der DPG, Anhang V zur Satzung der DPG 1971

Zwischenbericht (Juli 1972) der Arbeitsgruppen zum Kongreß-
antrag 71 (des 10. o. Kongresses 1971)

Lebenslauf

Am 9. Juni 1945 wurde ich als Sohn des Bäckermeisters Gerhard Stindt und seiner Ehefrau Thekla geb. Jansen in Lorup/Niedersachsen geboren.

Von 1951 bis 1955 besuchte ich die dortige katholische Volksschule, dann drei Jahre lang die Mittelschule in Werlte und ab 1958 bis 1964 das Gymnasium Papenburg. Von 1964 bis 1969 studierte ich an der Freien Universität Berlin und der Universität München Rechtswissenschaft. Die erste juristische Staatsprüfung legte ich am 6. August 1969 vor dem Justizprüfungsamt Berlin ab.

Seit dem 1. September 1970 bin ich als Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Bürgerliches Recht und Arbeitsrecht an der Freien Universität Berlin beschäftigt, nacheinander bei Prof. Dr. Hanau, Prof. Dr. Dr. Säcker, zwischendurch ein halbes Jahr in Konstanz bei Prof. Dr. Rüthers.

Zur Zeit befinde ich mich im juristischen Vorbereitungsdienst im Kammergerichtsbezirk Berlin.

